Panteia
Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Re-integratie van jongere partners van AIO-gerechtigden

Een evaluatie

Marjolein Sax; Martin Belder; Mirjam Engelen; Suzanne Bouma
C11106
Zoetermeer, 19 februari 2015

Voorwoord

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan Panteia de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de re-integratie van de jongere partners van personen die de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) ontvangen. De SVB voert de AIO uit sinds 2010. Voor die tijd lag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene bijstand aan ouderen bij gemeenten. Dit rapport doet verslag van de wijze waarop gemeenten de re-integratie van de jongere partner ondersteunen en hoe de samenwerking tussen gemeenten en de SVB daarbij in de praktijk werkt.

Voor het onderzoek dat de basis vormde voor dit rapport hebben we een grote hoeveelheid medewerkers van gemeenten en de SVB gesproken. Wij willen alle respondenten hier hartelijk bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Ook gaat een woord van dank uit naar de commissie die het onderzoek begeleidde: Karel Hoskens en Henk van Kampen (beiden ministerie van SZW), Egbert de Graaf (SVB) en Melanie Hanrath (gemeente Hengelo).

Het onderzoek is uitgevoerd door Suzanne Bouma, Marjolein Sax en Martin Belder onder leiding van ondergetekende.

Mirjam Engelen

Panteia

Inhoudsopgave

Samenvatting en conclusies

Doel van het onderzoek

De AIO, gemeenten en SVB

Het ministerie van SZW heeft aan Panteia de opdracht gegeven onderzoek te verrichten naar de uitvoering van de re-integratie van de niet-pensioengerechtigde partners van de ontvangers van de 'aanvullende inkomensvoorziening ouderen' (AIO). De AIO is algemene bijstand aan ouderen in de vorm van een aanvullend inkomen voor personen die geen volledige AOW hebben opgebouwd. Wanneer de AIO-gerechtigde een partner heeft die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, geldt voor deze partner een re-integratieplicht. De uitvoering van de AIO valt onder de verantwoordelijkheid van de SVB. De SVB is verantwoordelijk voor het verwerken en controleren van de aanvraag van de AIO, het uitbetalen daarvan en het toezicht op de naleving van de regels door de ontvangers van de AIO. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoeren van de re-integratie van de jongere partner. Doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de mate waarin en de wijze waarop gemeenten de jongere partner van de AOW gerechtigde met AIO ondersteunen bij de re-integratie. Tevens wil het ministerie meer inzicht verkrijgen in de samenwerking tussen SVB en gemeenten op dit vlak.

Onderzoeksvragen

Leidend in dit onderzoek is de volgende hoofdvraag: 'dragen de re-integratieondersteuning door gemeenten en de samenwerking tussen SVB en gemeenten bij aan een niet meer dan noodzakelijk beroep op algemene bijstand door AIO-gerechtigden met een jongere partner'? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van drie deelvragen:

1. In hoeverre en op welke manier ondersteunen gemeenten sinds 2010 de re-integratie van jongere partners van AIO-gerechtigden?
2. Hoe werken SVB en gemeenten samen bij de re-integratie van de jongere partner van de AIO-gerechtigde?
3. In hoeverre stemt de SVB de AIO-uitkering af op de omstandigheden van de jongere partner?

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen. De eerste stap betrof het doen van deskresearch, met als doel inzicht te krijgen in gemaakte afspraken en geldende verplichtingen. Als tweede stap zijn door de SVB aangeleverde data geanalyseerd, aan de hand waarvan wij een beeld hebben gevormd van de omvang en de ontwikkeling van de vraag naar AIO, het opleggen van sancties en de persoonlijke kenmerken van AIO-gerechtigden en hun partners. De derde en belangrijkste stap was het voeren van gesprekken met medewerkers van zowel het hoofdkantoor van de SVB als alle negen regiokantoren van de SVB. Daarnaast hebben wij met twee medewerkers (over het algemeen een beleidsmedewerker en een uitvoerend medewerker) van een selectie van zestien gemeenten gesprekken gevoerd. De gemeenten zijn geselecteerd op basis van het aantal AIO-gerechtigden met een jongere partner dat ingeschreven staat. In de eerste plaats hebben we gekozen voor gemeenten met een omvangrijke doelgroep. Echter hebben we doelbewust gekozen om eveneens een aantal gesprekken te voeren met een aantal gemeenten met kleinere aantallen AIO-gerechtigden met jongere partners.

Resultaten en conclusies

Omvang van de doelgroep

De jongere partners van AIO-gerechtigden vormen een relatief kleine doelgroep. Nederland telde op 1 oktober 2014 5.074 AIO-gerechtigden met een jongere partner, vergeleken bij 374.000 bijstandsgerechtigden en zo'n 303.000 personen in Nederland met onvolledige AOW. Gemiddeld heeft een gemeente 15 jongere partners van AIO gerechtigden onder haar inwoners.

Re-integratieondersteuning: de procedure

Gemeenten hebben in veel opzichten de vrijheid het eigen re-integratiebeleid vorm te geven. Uit het onderzoek blijkt dat de procedure voor jongere partners van AIO-gerechtigden behoorlijk eenduidig te beschrijven is. Wanneer de SVB een AIO toekent aan een nieuwe AOW-gerechtigde die een niet-pensioengerechtigde partner heeft, wordt deze persoon automatisch gemeld bij diens gemeente. De gemeentelijke afdeling die verantwoordelijk is voor re-integratie verwerkt deze melding, legt contact met de jongere partner en biedt re-integratieondersteuning aan. In de loop van het re-integratietraject kan er nadere afstemming plaatsvinden met de SVB: de gemeente kan informatie opvragen en de re-integratieondersteuning daarop afstemmen en wanneer de jongere partner zijn of haar verplichtingen niet nakomt kan de gemeente aan de SVB vragen een maatregel op te leggen. Als de jongere partner betaald werk vindt wordt de SVB door de gemeente ingelicht of kan de SVB dit achterhalen via de polisadministratie van het UWV of de belastingdienst.

De inspanning van gemeenten voor de re-integratie van de doelgroep

Wat betreft de inspanningen om re-integratieondersteuning te verlenen aan de jongere partners van AIO-gerechtigden, zijn gemeenten in twee categorieën in te delen. De eerste categorie gemeenten heeft de doelgroep slecht in zicht. Bij de verantwoordelijke afdelingen en personen is niet bekend wie een AIO-uitkering ontvangen en of er sprake is van een jongere partner. Deze gemeenten maken geen gebruik van de schriftelijke meldingen die de SVB doet wanneer er sprake is van een nieuwe AIO-gerechtigde met een jongere partner. Veelal is men zich bij deze gemeenten niet bewust van het bestaan van deze procedure. Bij deze gemeenten is men zich echter wel bewust van het feit dat de jongere partners van AIO-gerechtigden een aanspraak kunnen maken op de re-integratieondersteuning door gemeenten. De jongere partners kunnen zich melden als ze behoefte hebben aan ondersteuning en kunnen zo aan een re-integratietraject deelnemen. De jongere partners worden in dat opzicht gelijk gesteld met niet-uitkeringsgerechtigden(NUG)[1]. Gemeenten laten echter weten dat 'spontane' meldingen vrijwel niet voorkomen. Pogingen de doelgroep te prikkelen om zich spontaan te melden worden niet ondernomen door deze gemeenten.

Een tweede categorie gemeenten heeft wel zicht op wie de jongere partners van AIO-gerechtigden zijn. Deze gemeenten hebben procedures ingericht die in principe voorzien in de mogelijkheid voor de jongere partners van AIO-gerechtigden om re-integratieondersteuning te ontvangen. In de praktijk blijkt de doelgroep in de loop van de aanmeldingsprocedure te worden uitgefilterd. Beperkte middelen dwingen gemeenten re-integratieondersteuning slechts in te zetten voor doelgroepen die weliswaar ondersteuning behoeven, maar waarvan tegelijkertijd een redelijke kans op succesvolle re-integratie verwacht wordt. De jongere partners van AIO-gerechtigden vallen voor het overgrote deel niet binnen deze categorie en komen daarom niet in aanmerking voor re-integratieondersteuning. Ze worden vanwege een samenspel aan

[1] In sommige situaties worden 'niet-uitkeringsgerechtigden' (NUG) aangeduid als 'niet-uitkeringsontvangers' (NUO).

factoren zeer moeilijk bemiddelbaar geacht. Deze factoren zijn grotendeels inherent aan de voorwaarden die gelden voor de AIO-regeling en aan de samenstelling van de doelgroep. De jongere partners hebben vaak te weinig werkervaring en zijn vaak boven de 50 jaar. Daarnaast hebben ze vaak een niet-westerse etnische achtergrond die het vinden van werk om verschillende redenen verder compliceert.

Conclusie 1

De hierboven geschetste factoren dragen er gezamenlijk aan bij dat de feitelijke deelname aan re-integratietrajecten door de jongere partners van AIO-gerechtigden niet meer dan sporadisch voorkomt. Succesvolle re-integratie van een jongere partner blijkt een enkele keer voor te komen.

Samenwerking tussen de SVB en de gemeenten

De SVB maakt in de meeste gevallen melding van nieuwe AIO-gerechtigden, maar deze melding komt niet altijd aan bij de verantwoordelijke afdeling van de gemeente. In een beperkt aantal gevallen blijkt intensievere wederzijdse communicatie en samenwerking tussen de SVB en gemeenten voor te komen.

Gemeenten en SVB voelen beiden geen noodzaak tot intensievere samenwerking. Als reden voor het ontbreken van samenwerking komt naar voren dat beide partijen zichzelf goed in staat achten om hun eigen taken op het gebied van de jongere partners van AIO-gerechtigden in te vullen. Voor communicatie met de doelgroep geldt hetzelfde: de SVB heeft contact met de AIO-gerechtigde huishoudens over verschillende zaken die onder de verantwoordelijkheid vallen van de SVB, maar niet ten aanzien van de re-integratie van de jongere partner.

Daarnaast wijzen gemeenten erop dat re-integratietrajecten voor de jongere partners van AIO-gerechtigden dermate zeldzaam zijn dat veelal een directe aanleiding tot het zoeken van samenwerking ontbreekt.

Conclusie 2

Uit het onderzoek blijkt dat in de praktijk in beperkte mate sprake is van samenwerking tussen de gemeenten en de SVB.

Afstemming van de AIO in verband met de jongere partner door de SVB

Ten aanzien van het maatregelenbeleid blijkt dat de SVB sancties oplegt aan AIO-ontvangers, maar dat deze sancties betrekking hebben op de eigen controles door de SVB en niet op het verzuimen van re-integratieverplichtingen. Met de SVB wordt hierover weinig gecommuniceerd door de gemeenten. De SVB heeft daarmee nauwelijks zicht op de omstandigheden van de jongere partner en afstemming daarop kan moeilijk plaatsvinden. Omgekeerd betrekt de SVB zichzelf niet actief bij de re-integratie van de jongere partner.

Conclusie 3

Het treffen van maatregelen door de SVB wegens het niet nakomen van re-integratieverplichtingen en de samenwerking met gemeenten hierover vindt weinig plaats.

Resumerend: een beroep op de AIO dat groter is dan noodzakelijk?

Wat betekenen deze bevindingen voor de hoofdvraag van dit onderzoek, de vraag of de re-integratieondersteuning door gemeenten aan de jongere partners en de samenwerking tussen gemeenten en de SVB op dit vlak leiden tot een beroep op de

AIO-regeling dat niet groter is dan noodzakelijk? Er blijkt dat gemeenten nauwelijks re-integratieondersteuning geven aan jongere partners van AIO gerechtigden. Ook blijkt er nauwelijks sprake te zijn van samenwerking tussen SVB en gemeenten op het gebied van de jongere partners van AIO gerechtigden. Uit de cijfers van de SVB blijkt daarnaast dat de AIO uitkering zelden beëindigd wordt door het vinden van werk door de jongere partner.

Conclusie 4

De sporadische re-integratieondersteuning door gemeenten en de beperkte samenwerking tussen gemeenten en SVB leiden niet tot gemiste kansen.

De verantwoordelijke afdelingen van de gemeenten zijn unaniem sceptisch over de kans op succesvolle re-integratie van jongere partners van AIO-ontvangers. Zij zijn van mening dat een sterkere inzet op re-integratie van jongere partners niet zal leiden tot een geringer beroep op de AIO. Eerder verwacht men dat de re-integratiesuccessen beperkt zullen blijven tot het vinden van werk door een enkeling die op voorhand al zeer gemotiveerd is. Het feit dat gemeenten zich nauwelijks inzetten om de jongere partners te helpen betekent daarmee niet dat gemeenten op grote schaal kansen laten liggen om een doelgroep te laten participeren op de arbeidsmarkt. Zolang bovendien gemeenten re-integratieondersteuning niet inzetten voor deze doelgroep, is samenwerking met de SVB voor hen niet nodig. De SVB is voorts in staat haar eigen taken ten aanzien van de AIO-gerechtigden uit te voeren zonder samen te werken met gemeenten.

Slotconclusie

De huidige mate waarin gemeenten re-integratieondersteuning verlenen aan jongere partners draagt in zoverre niet bij aan een geringer beroep op de AIO. Ook de wijze waarop de SVB en gemeenten momenteel invulling geven aan de oorspronkelijk gemaakte samenwerkingsafspraak over de jongere partner maakt niet dat deze samenwerking leidt tot een geringer beroep op de AIO dan noodzakelijk is. Het is echter zeer de vraag of een intensievere samenwerking en meer inspanning op het gebied van re-integratie zullen leiden tot een geringer beroep op de AIO.

Toekomstige ontwikkelingen

Tot besluit is op te merken dat zowel bij gemeenten als de SVB meerdere malen is aangegeven dat men verwacht dat wellicht in de nabije toekomst de doelgroep in omvang en diversiteit zal veranderen. Enerzijds ziet men met name de afschaffing van de AOW-partnertoeslag voor nieuwe instroom in de AOW als een factor die mogelijk leidt tot een toename van de vraag naar de AIO en een diversificatie van de doelgroep. Anderzijds verwachten sommige gemeenten over een wat langere tijdspanne verspreid een afname. Men wijst erop dat van de AIO veelal gebruik wordt gemaakt door gastarbeidersgezinnen die in de jaren 60 en 70 van de vorige eeuw naar Nederland kwamen. Met de pensionering van deze groep is wellicht een piek bereikt in het gebruik van de AIO, zo stelt men. Een inschatting van de effecten van beide geschetste ontwikkelingen is op basis van het huidige onderzoek niet te geven.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft aan Panteia de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren naar de re-integratie van de jongere partners van personen die de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) ontvangen. De SVB voert de AIO uit sinds 2010. Voor die tijd lag de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene bijstand aan ouderen bij gemeenten. Het doel van de overheveling was verdere terugdringing van het niet-gebruik van deze inkomensvoorziening voor een kwetsbare groep. De SVB benadert namelijk iedereen actief voordat deze de AOW-leeftijd bereikt en heeft daardoor structureel elke potentiële klant voor een AIO-uitkering in beeld. Ook werd de uitvoering door de SVB als klantvriendelijk ervaren en ontstaat één loket voor zowel AOW als bijstand aan ouderen. Dat draagt bij aan terugdringing van het niet-gebruik[2]. Aan de Tweede Kamer is toegezegd de effecten van de overheveling naar de SVB op het terugdringen van het niet-gebruik te evalueren. Dat is separaat onderzocht. De Eerste Kamer heeft aandacht gevraagd voor de jongere partner van een AIO-gerechtigde indien deze nog niet de AOW-leeftijd heeft bereikt. Deze is namelijk re-integratieplichtig. De SVB verzorgt wel de uitkeringsverstrekking, maar heeft geen expertise op het gebied van re-integratie. De re-integratie van de jongere partner blijft een verantwoordelijkheid van de gemeenten. Dit onderzoek gaat na hoe gemeenten de re-integratie van de jongere partner ondersteunen en hoe de samenwerking tussen gemeenten en de SVB daarbij in de praktijk werkt. Het onderzoek naar het niet-gebruik en aanvullend daarop dit onderzoek naar de re-integratie van de jongere partner van een AIO-gerechtigde vormen samen de evaluatie van de overheveling van algemene bijstand aan ouderen naar de SVB.

Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)

Tussen de leeftijd van 15 en 65 jaar bouwt iedereen die in Nederland woont of werkt per jaar AOW-verzekering op ter grootte van 2 procent van een volledige AOW-uitkering, middels een verplichte verzekering. Een volledige AOW-uitkering voorziet iedere Nederlander boven de pensioengerechtigde leeftijd van een basispensioen. Voor alleenstaanden bedraagt dit 70 procent van het minimumloon, voor samenwonenden bedraagt dit 50 procent per persoon. Gezamenlijk komen twee partners uit op 100 procent[3].

De manier waarop de AOW is opgezet, laat daarmee de mogelijkheid open dat sommige gerechtigden geen volledig AOW-pensioen opbouwen. Voor ieder jaar dat de gerechtigde niet in Nederland heeft gewoond, valt zijn of haar AOW-uitkering 2 procent lager uit. Een AOW-gerechtigde die meerdere jaren in het buitenland heeft gewoond ontvangt een onvolledige AOW tenzij hij of zij zich vrijwillig verzekerd heeft voor de AOW voor de periode in het buitenland.

Een onvolledige AOW betekent voor de AOW-gerechtigde niet per definitie een inkomen onder het bestaansminimum. Er kan sprake zijn van een aanvullend pensioen, een partner met inkomen of een partnertoeslag waardoor het totaalinkomen uitkomt boven het vastgestelde bijstandsniveau voor het betreffende type huishouden. In de gevallen dat desondanks de totale inkomsten van het huishouden onder het bijstandsniveau vallen en het vermogen onder de vrijlatingsgrens[4] ligt, kan de

---

[2] Memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 32 037, nr. 3
[3] Het gezamenlijk inkomen dient netto lager te zijn dan €1.365,17.
[4] De vrijlatingsgrens is € 5.850 bij alleenstaande en € 11.700 bij samenwonen met partner of met kind.

gerechtigde een beroep doen op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). De AIO is algemene bijstand aan ouderen op grond van de Wet werk en bijstand (WWB) en vult de inkomsten aan tot bijstandsniveau.[5]

De omvang van de doelgroep die gebruik maakt van de AIO is relatief klein. Op 1 oktober 2014 ontvingen 40.547 huishoudens een AIO-uitkering[6], vergeleken bij 374.000 huishoudens die een WWB-uitkering voor personen onder de 65 ontvingen, zo'n 303.000 personen in Nederland met onvolledige AOW (de potentiële doelgroep voor de AIO-) en 3.290.700 AOW-gerechtigden in totaal[7].

In 2013 bedroegen de totale uitgaven aan de AIO 195 miljoen euro. De gemiddelde hoogte van de AIO bedraagt ongeveer 380 euro per maand per huishouden.

Re-integratieplicht voor de jongere partner

De AIO-aanvulling kan zowel aan alleenstaanden als aan gehuwde of samenwonende partners worden verstrekt. In die gevallen waarin de uitkering wordt verstrekt aan AIO-gerechtigden met een partner die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt, heeft de jongere partner een arbeids- en een re-integratieverplichting. Hij of zij is verplicht actief op zoek te gaan naar betaald werk en deel te nemen aan voorgeschreven activiteiten die de kans op het vinden van betaald werk vergroten. Re-integratieondersteuning is ook een recht voor deze doelgroep. Een jongere partner van een AIO-gerechtigde kan hierop aanspraak maken. Omdat de AIO gebaseerd is op de gezamenlijke inkomsten van een huishouden, kunnen de inkomsten die de jongere partner uit werk genereert een beëindiging van de AIO betekenen.

Nederland telde op 1 oktober 2014 12.056 gehuwden en/of samenwonenden die de AIO-uitkering ontvangen. Van deze groep hebben 5.074 AIO-gerechtigden een partner die de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt[8]. De partners van deze groep hebben een re-integratieplicht en vormen als zodanig de doelgroep van dit onderzoek.

Overheveling uitvoering AIO naar de Sociale Verzekeringsbank

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene bijstand aan ouderen lag vóór 2010 bij gemeenten. Echter, al in 2006 voerde de Sociale Verzekeringsbank (SVB) deze regeling voor een beperkt aantal gemeenten in mandaat uit. Nadat een groeiend aantal gemeenten de SVB mandateerden voor de uitvoering, is besloten om vanaf 2010 de uitvoering en de verantwoordelijkheid daarvoor geheel over te dragen aan de SVB.

Met de overheveling naar de SVB zijn de gemeenten niet volledig uit beeld. De rechten en plichten van de jongere partner van een AIO-gerechtigde ten aanzien van de re-integratie zijn onveranderd gebleven en nog steeds op de WWB gebaseerd. De SVB is niet toegerust de jongere partner te re-integreren. Voor het bieden van ondersteuning bij deze re-integratieplicht blijven de gemeenten verantwoordelijk.

[5] Dit onderzoek beperkt zich tot de periode tot en met 2014. Ontwikkelingen die besloten liggen in de invoering van de Participatiewet vanaf 1 januari 2015 vallen buiten het bereik van dit onderzoek.
[6] Bron: SVB
[7] Bron: CBS
[8] Bron: SVB

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Doelstelling

De re-integratie-inspanningen van gemeenten met betrekking tot de jongere partner van AIO-gerechtigden zijn van belang, omdat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan het terugdringen van het beroep op de WWB. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid wil daarom onderzoek uit laten voeren naar de mate waarin en de wijze waarop gemeenten de jongere partner van een AOW-gerechtigde met AIO sinds 2010 ondersteunen bij de re-integratie. Tevens wil het Ministerie inzicht in de samenwerking tussen SVB en gemeenten op dit vlak.

De beoogde opbrengst van dit onderzoek is daarmee zowel inzicht in de re-integratie-inspanningen van gemeenten enerzijds als inzicht in de samenwerking tussen gemeenten en SVB op dit vlak anderzijds. Aanvullend wordt met dit onderzoek ook inzicht verkregen in de effecten van de inspanningen op de doelgroep, namelijk jongere partners van AIO-gerechtigden, en inzicht in de beleidsprestaties van SVB op dit gebied.

Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

Dragen re-integratieondersteuning en de samenwerking tussen SVB en gemeenten sinds 2010 bij aan een niet meer dan noodzakelijk beroep op de algemene bijstand door AIO-gerechtigden met een jongere partner?

De centrale vraagstelling is onder te verdelen in drie thema's:

1. De inspanningen die gemeenten leveren ten aanzien van de re-integratie van de jongere partners;
2. De mate en de kwaliteit van de samenwerking tussen de SVB en gemeenten om re-integratie te bevorderen;
3. Het beleid dat de SVB voert ten aanzien van de AIO-gerechtigden met jongere partners.

1.3 Onderzoeksverantwoording

We zijn het onderzoek gestart met een korte deskresearch. Naast relevante paragrafen uit de WWB en kamerstukken die betrekking hebben op (de uitvoering van) de AIO, heeft de SVB daarvoor relevante beleidsdocumenten aangeleverd. Hierna volgde een inventarisatie en analyse van registratiedata die inzicht geven in de omvang en kenmerken van de doelgroep en verleende ontheffingen of sancties.

De volgende fase betrof de kwalitatieve verdieping waarin we in totaal 40 diepte-interviews hebben gehouden. Bij de SVB hebben we zowel medewerkers van het hoofdkantoor als alle negen regiokantoren geïnterviewd. Bij gemeenten hebben we een selectie gemaakt van 15 gemeenten, waarbij we per gemeente twee interviews hebben afgenomen.

Omdat de invulling van het re-integratiebeleid in het algemeen en het re-integratiebeleid voor de jongere partner van de AIO-gerechtigde specifiek per gemeente kan verschillen, is de gemeenten gevraagd wie we dienden te interviewen. Hierdoor zijn er in enkele gemeenten één en in andere gemeenten meer dan twee interviews uitgevoerd.
In het algemeen betrof het één interview met een beleidsmedewerker en één

interview met een medewerker op uitvoeringsniveau. In enkele gemeenten is aanvullend gesproken met een medewerker die zich tussen beleid en uitvoering bevindt.

De 15 gemeenten zijn geselecteerd op basis van het aantal bij de SVB geregistreerde jongere partners van AIO-gerechtigden onder de inwoners. In de eerste plaats is gekozen voor de gemeenten met de meest omvangrijke aantallen van deze doelgroep. We hebben daarnaast ook aandacht besteed aan gemeenten die kleinere aantallen AIO-gerechtigden met jongere partners huisvesten. Tevens is er een reservelijst van gemeenten opgesteld, welke mede gebaseerd was op nabije ligging vanaf Zoetermeer. Omdat 2 van de geselecteerde gemeenten niet mee wilden of konden werken zijn tevens interviews afgenomen met gemeenten van de reservelijst.

De gemeenten die hebben deelgenomen aan het onderzoek zijn: Almelo, Alphen a/d Rijn, Amsterdam, Arnhem, Bodegraven-Reeuwijk, Den Haag, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leiden, Maassluis, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht en Zoetermeer. Tabel 1 laat zien hoe groot het aantal jongere partners van AIO-gerechtigden is in deze gemeenten ten opzichte van de bevolking, het aantal bijstandsgerechtigden, het aantal AOW-uitkeringen en het aantal daarvan dat onvolledig is.

Tabel 1 Per onderzochte gemeente de totale bevolking, het aantal bijstandsuitkeringen, het aantal AOW-uitkeringen en het aantal daarvan dat onvolledig is.

	Totaal bevolking[9]	*Aantal bijstands-gerechtigden*[10]	*Aantal AOW-uitkeringen*[11]	*Aantal onvolledige AOW-uitkeringen*[12]	*Aantal AIO-gerechtigden met jongere partner*[13]
Almelo	72.356	2.430	11.290	1.610	68
Alphen aan den Rijn	107.336	1.260	16.460	1.620	22
Amsterdam	819.127	37.600	69.430	26.770	744
Arnhem	152.028	6.500	17.860	3.300	102
Bodegraven-Reeuwijk	33.136	200	5.690	380	9
Eindhoven	222.976	5.910	31.580	4.870	78
Enschede	158.473	6.460	21.930	4.030	133
s-Gravenhage	513.950	22.430	54.660	15.960	352
Groningen	200.448	9.820	21.360	2.130	56
Leiden	121.692	3.060	14.610	2.040	54
Maassluis	32.222	720	6.010	690	19
Nijmegen	170.076	6.220	21.170	3.540	77
Rotterdam	622.129	36.120	72.720	19.860	574
Tilburg	211.319	6.610	29.360	3.230	85
Utrecht	333.261	8.950	27.280	6.190	160
Zoetermeer	123.889	2.810	16.900	2.670	60

Bron: CBS en SVB

[9] Peildatum: 1 oktober 2014
[10] Het betreft hier alle WWB-uitkeringen voor personen jonger dan 65 jaar. Peildatum: 1 augustus 2014
[11] Het betreft hier het aantal verstrekte AOW-uitkeringen tijdens het vierde kwartaal van 2014
[12] Idem
[13] Peildatum: 1 oktober 2014

2 Re-integratieondersteuning: procedures

In dit hoofdstuk geven we een beschrijving van de gemaakte afspraken over verdeling van taken, de te volgen procedures en de samenwerking tussen gemeenten en de SVB op het gebied van de re-integratie van de jongere partner van de AIO-gerechtigde.

2.1 Taken en verantwoordelijkheden

SVB: uitvoering van de AIO-regeling

De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de algemene bijstand aan ouderen ligt sinds 2010 bij de SVB. Personen die een AIO-uitkering willen ontvangen, dienen hun aanvraag in bij de SVB. De SVB is vervolgens verantwoordelijk voor het controleren en beoordelen van de aanvraag. Als een aanvraag wordt toegekend, zorgt de SVB voor de uitbetaling.

Gemeente: re-integratie jongere partner

Ontvangt iemand op AOW-gerechtigde leeftijd een AIO en heeft de betrokkene een jongere partner die de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt, dan heeft de jongere partner een arbeids- en re-integratieplicht. Ook na 2010, met de overheveling van de AIO-regeling naar de SVB, is de gemeente waar de AIO-gerechtigde woont verantwoordelijk voor de re-integratie van de jongere partner. Indien de jongere partner niet ontheven is van de re-integratieverplichtingen, maar niet aan deze verplichtingen voldoet, kan de gemeente de SVB verzoeken een sanctie op te leggen door de AIO-uitkering te korten of geheel stop te zetten.

2.2 De procedure in beeld

Afspraken zijn vastgelegd, maar veelal onbekend

De hierboven beschreven verdeling van taken vereist wederzijdse afstemming en samenwerking tussen gemeenten en de (regiokantoren van de) SVB. In de Wet werk en bijstand (WWB) is vastgelegd dat de SVB en gemeenten onderling 'desgevraagd kosteloos opgaven en inlichtingen dienen te verstrekken die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van deze wet'.[14] Beide partijen hebben hierover concrete afspraken gemaakt in 2010, ten tijde van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de AIO naar de SVB. Een belangrijke bevinding die we deden in een vroeg stadium van dit onderzoek is dat in zeer veel gevallen individuele verantwoordelijke medewerkers bij met name de gemeenten niet of onvolledig op de hoogte zijn van deze afspraken. Men blijkt weliswaar in staat om de inhoud van de gemaakte afspraken te achterhalen, maar parate kennis ontbreekt veelal. De belangrijkste oorzaak hiervan is het feit dat re-integratieondersteuning voor jongere partners van AIO-gerechtigden zeer weinig voorkomt in de praktijk. Op deze bevinding wordt uitgebreider ingegaan in hoofdstukken 4 en 5.

Gemeentelijke beleidsvrijheid

Een tweede belangrijke bevinding is dat de procedure van de re-integratie van de jongere partner verschilt zowel per gemeente als per regiokantoor van de SVB. Voornaamste reden is dat gemeenten de vrijheid hebben om het eigen re-integratiebeleid in te vullen: gemeenten verschillen onderling in de wijze waarop ze de algemene procedure voor het verlenen van re-integratieondersteuning hebben ingericht. Dit brengt tevens verschillen met zich mee tussen gemeenten als het gaat

[14] Wet Werk en Bijstand, artikel 64.1 en 67.1.

om de te volgen procedure voor het verlenen van ondersteuning bij re-integratie van de jongere partner van de AIO-gerechtigde.

Globale beschrijving van de procedure
Desondanks komen er uit de gevoerde gesprekken nadrukkelijke overeenkomsten naar voren in de manier waarop gemeenten de procedure voor het verlenen van re-integratieondersteuning aan de jongere partner van AIO-gerechtigden vormgeven. Aan de hand hiervan kunnen wij een globaal beeld schetsen van de procedure die moet worden gevolgd om re-integratieondersteuning te kunnen bieden aan de doelgroep. De procedure bestaat uit drie stappen:

1. Aanvraag- en toekenning AIO;
2. Informatieoverdracht tussen SVB en gemeenten;
3. Re-integratieondersteuning aan jongere partner.

Op de volgende pagina zijn de procedurele stappen en de daarbij behorende processen schematisch weergegeven. Deze worden in de volgende paragrafen toegelicht. Hierbij willen we benadrukken dat het een *globale* procesbeschrijving betreft en elke gemeente dit proces op een andere wijze kan invullen. De wijze waarop de procedurele stappen in de praktijk uitwerken, beschrijven we in de volgende hoofdstukken.

2.3 Stap 1: Aanvraag en toekenning AIO

Het aanvraagproces van de AIO verloopt grotendeels gelijktijdig met de aanvraag van AOW. Ongeveer een half jaar voordat iemand de AOW-leeftijd bereikt, ontvangt deze persoon van de SVB een brief om het AOW-pensioen aan te vragen. Zodra de aanvraag bij de SVB binnen is, berekent de SVB de hoogte van de AOW. Indien uit deze berekening en uit de bij de SVB bekende gegevens over andere vormen van inkomen blijkt dat het huishoudinkomen lager dan het minimuminkomen uitkomt, wordt de AOW-gerechtigde ingelicht door de SVB. De persoon met onvolledige AOW ontvangt een brief waarin aangegeven wordt dat hij mogelijk recht heeft op een AIO-uitkering die hij middels bijgeleverd formulier kan aanvragen. De SVB bepaalt vervolgens of er recht is op een AIO-uitkering en berekent de hoogte.

2.4 Stap 2: Contactmomenten SVB en gemeente

Er zijn in het re-integratieproces van de jongere partner van de AIO gerechtigde verschillende contactmomenten tussen SVB en gemeenten.

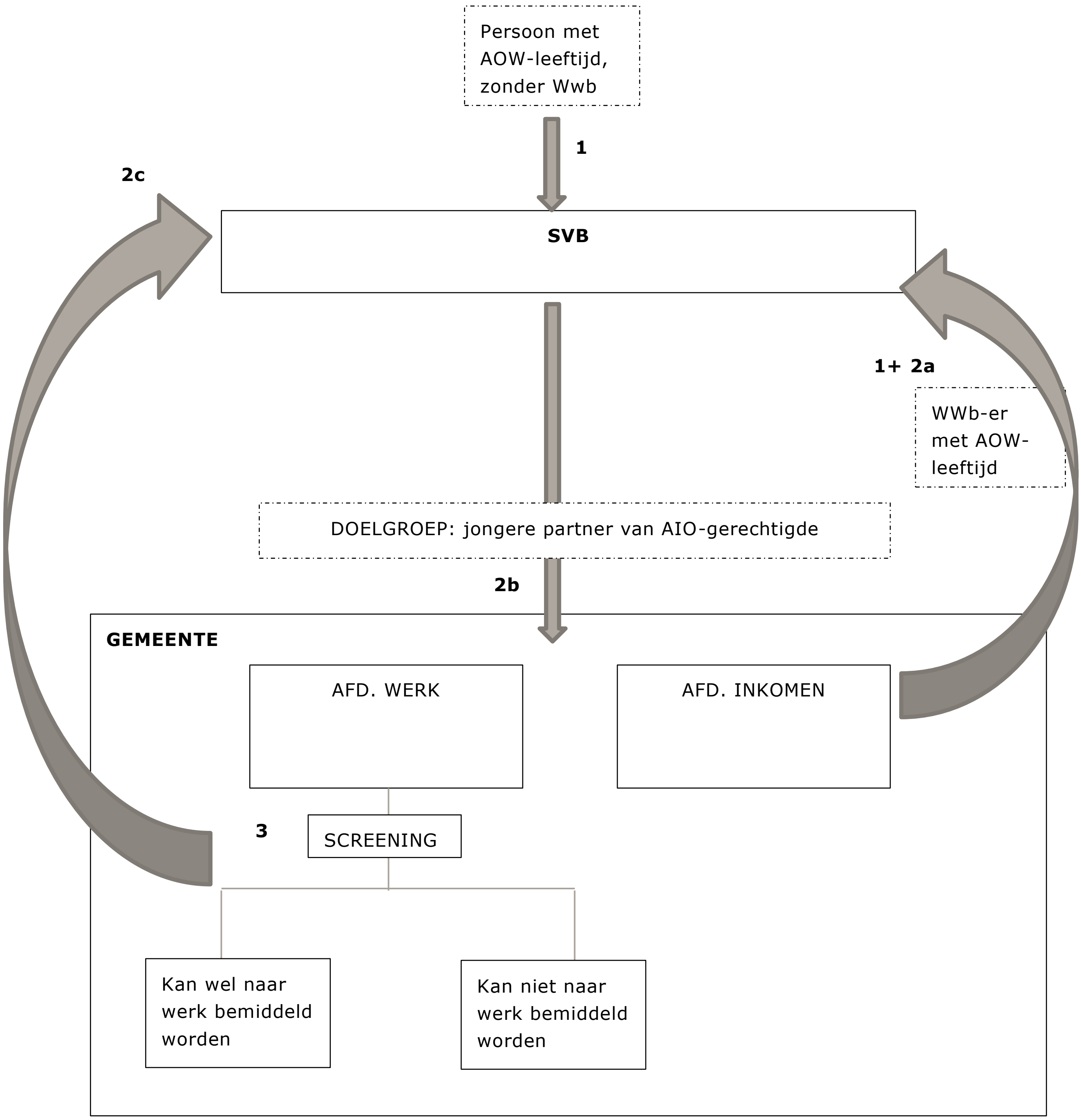
Gegevensuitwisseling AIO-gerechtigden met WWB (2a)
De hoogte van de AIO-uitkering is afhankelijk van de hoogte van de AOW en de eventuele andere inkomsten, inclusief die van de partner. Wanneer AIO-klanten vóór de AOW-gerechtigde leeftijd WWB ontvingen, zijn ze bekend bij gemeenten. Op de website van de SVB wordt aangegeven dat er in dit geval contact is met gemeenten om af te stemmen of er specifieke zaken in het dossier zijn waar rekening mee gehouden moet worden, maar die niet in Suwinet[15] staan, zoals informatie over de vermogenssituatie en eventuele beslagleggingen.

[15] Via Suwinet kunnen overheidsorganisaties gegevens van burgers en bedrijven digitaal bij elkaar inzien.

Inlichten van gemeenten over bestaan van jongere partner (2b)

Vervolgens heeft de SVB de taak de betreffende gemeente in te lichten zodra er een AIO-aanvraag wordt gehonoreerd van iemand die een partner heeft die nog niet de AOW-leeftijd heeft bereikt. Deze partner heeft een re-integratieplicht.

Figuur 1: procedure voor het bieden van re-integratieondersteuning



Terugkoppeling naar de SVB (2c)
Op basis van de binnen het wettelijk kader gemaakte afspraken dienen gemeenten volgens aan de SVB door te geven of en welke ondersteuning zij gaan leveren aan de jongere partner. Afgesproken is eveneens dat SVB wordt ingelicht over de voortgang en de resultaten van het re-integratietraject. Wanneer de jongere partner werk vindt, kan dit bijvoorbeeld consequenties hebben op het recht op AIO van de AOW-gerechtigde. En indien de jongere partner zich niet aan de afspraken van het re-integratietraject houdt, is het in dit geval de SVB die een sanctie op de AIO-uitkering kan opleggen. Ook wanneer de gemeente nadere informatie vindt over een mogelijk hoger vermogenssituatie dan voorheen ingeschat, kan dit consequenties hebben voor het recht op AIO en dient de gemeente dit daarom door te geven aan de SVB.

2.5 Stap 3: Re-integratie jongere partner

Afdelingen Werk en Inkomen
Gemeenten hebben doorgaans twee afdelingen: een afdeling Werk en een afdeling Inkomen. De afdeling Inkomen verstrekt de gemeentelijke uitkeringen. Omdat de SVB de AIO verstrekt, valt de AIO-gerechtigde en diens jongere partner op het moment dat deze AIO ontvangen niet (meer) onder deze afdeling. Wanneer de AIO-gerechtigde voorheen een WWB ontving, is de afdeling Inkomen wel betrokken bij de gegevensuitwisseling over de vermogenssituatie en eventuele beslagleggingen.

De afdeling Werk is verantwoordelijk voor de re-integratie van WWB-ers. De WWB stelt dat de gemeente verplicht is om evenwichtige aandacht te besteden aan verschillende groepen. Aangezien de verstrekking van de AIO plaatsvindt op basis van de WWB, moet dit beginsel garanderen dat gemeenten inspanningen verrichten ten aanzien van de jongere partner van AIO-gerechtigden.

Categorisering van de doelgroep
In alle gemeenten wordt aan slechts een deel van de gemeentelijke doelgroep een re-integratietraject aangeboden. In de gevoerde gesprekken kwam veelvuldig aan de orde dat gemeenten kunnen beschikken over beperkte middelen voor re-integratiedoeleinden, waardoor het onmogelijk is om de gehele gemeentelijke doelgroep aan re-integratietrajecten te laten deelnemen. De doelgroep wordt daarom aan de poort beoordeeld en in categorieën ingedeeld, veelal op basis van de afstand die de persoon in kwestie heeft tot de arbeidsmarkt.

Hoewel er tussen gemeenten accentverschillen bestaan ten aanzien van de categorisering, valt er een algemene lijn hierin te onderscheiden. De totale groep wordt doorgaans onderverdeeld in drie categorieën. Twee van deze categorieën krijgen geen re-integratietraject aangeboden: personen met een relatief kleine afstand tot de arbeidsmarkt waarvan verwacht wordt dat ze zelf in staat zijn werk te vinden en personen met een zeer grote afstand tot te arbeidsmarkt waarbij de kans op het vinden van (betaald) werk zeer klein is. Re-integratietrajecten worden door gemeenten slechts ingezet voor de ‘middengroep’ die weliswaar enige afstand heeft tot de arbeidsmarkt, maar tegelijkertijd voldoende potentieel heeft om binnen een bepaalde termijn naar betaald werk te kunnen doorstromen.

Het is tot slot wel belangrijk te melden dat de grootte van deze drie groepen per gemeente in verhouding kan verschillen. Sommige gemeenten concluderen sneller dan anderen dat iemand te ver van de arbeidsmarkt af staat om voor een re-integratietraject in aanmerking te komen. Ook is het relevant dat het niet inzetten van re-integratietrajecten niet per definitie betekent dat er geen ondersteuning wordt

geboden. Zo kan de 'bovenkant' ondersteund en gemonitord worden op hun inzet bij het zelfstandig vinden van werk en kan de 'onderkant' ondersteuning ontvangen om op een andere wijze te participeren, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk of mantelzorg.

2.6 Communicatie met de doelgroep

Taakverdeling in communicatie doelgroep helder
Over de taakverdeling tussen gemeenten en de SVB-kantoren bestaan geen onduidelijkheden. Dit geldt ook voor de communicatie met de doelgroep. De SVB heeft contact met de AIO-gerechtigde en diens partner over alles wat met de uitkering te maken heeft. Het merendeel van de communicatie gaat daarover. De gemeente onderhoudt contact met de jongere partner over diens re-integratie.

SVB communiceert over de AIO-uitkering
De SVB stuurt een schriftelijke beschikking naar de aanvrager na ontvangst van het aanvraagformulier. Wanneer er sprake is van een jongere partner wijst de SVB in de beschikking standaard op de re-integratie- en arbeidsplicht. Bij de beschikking wordt ook altijd gewezen op de plicht wijzigingen in de situatie door te geven waaronder inkomsten door aan het werk te gaan. Wanneer een huishouden een AIO-uitkering krijgt toegekend, wordt er eens per jaar een controle formulier toegestuurd op basis waarvan een nader inkomens- en vermogensonderzoek kan worden verricht. Daartoe wordt een informatieverzoek naar de klant gestuurd. De meeste SVB-kantoren geven aan ook telefonisch of zelfs persoonlijk contact met de AIO-gerechtigde en diens partner te hebben in het kader van het inkomens- en vermogensonderzoek.

Wanneer er een maatregel wordt opgelegd aan de AIO-gerechtigde, informeert de SVB hem of haar daar per brief over. Ook in het geval dat de gemeente de SVB adviseert om een maatregel op te leggen naar aanleiding van de re-integratie van de jongere partner, informeert de SVB de klant daarover. Wel gaat de SVB er in het tweede geval vanuit dat de gemeente daarover contact heeft gehad met de jongere partner.

Gemeenten communiceren over de re-integratie van de jongere partner
Gemeenten onderhouden contact met de jongere partner van een AIO-gerechtigde en hebben in principe geen contact met de AIO-gerechtigde zelf. De gemeente beoordeelt de jongere partner op arbeidsmogelijkheden en neemt een beslissing over het in te zetten re-integratietraject. Gemeenten hebben op regelmatige basis contact met de jongere partner wanneer diegene ondersteund wordt in de re-integratie.

3 De inzet van gemeenten bij re-integratie

Zoals is uiteengezet in het vorige hoofdstuk, zijn gemeenten belast met de verantwoordelijkheid voor het bieden van ondersteuning aan jongere partners van AIO-gerechtigden bij hun re-integratie, het herintreden op de arbeidsmarkt en het vinden van betaald werk. De inzet door de gemeenten op het gebied van re-integratie van deze doelgroep kan daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan een mate van gebruik van de AIO die niet groter is dan noodzakelijk: wanneer de jongere partner van de AIO-gerechtigde inkomen uit werk ontvangt, kan de AIO worden gereduceerd of geheel worden beëindigd.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag hoe gemeenten de re-integratie van de jongere partners van AIO-gerechtigden oppakken in de praktijk en wat voor resultaat die inspanningen hebben. Aan de hand van een drietal punten beschrijven wij hoe gemeenten de re-integratie van jongere partners van AIO-gerechtigden oppakken: de manier waarop de verantwoordelijke afdeling van de gemeente de doelgroep in beeld krijgt, de inspanningen van de gemeente en de mate waarin succesvolle re-integratie plaatsvindt.

3.1 Methoden om de doelgroep in beeld te krijgen

Niet alle gemeenten hebben de doelgroep in beeld door melding SVB
Zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, geven vrijwel alle SVB-regiokantoren aan dat zij de verantwoordelijke gemeente (schriftelijk of per e-mail) melden wanneer er een nieuwe AIO wordt toegekend aan iemand die een partner heeft die zelf de pensioengerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Formeel is dit de manier waarop de verantwoordelijke afdelingen kennis nemen van de jongere partners van AIO-gerechtigden binnen de gemeente. Van de zestien onderzochte gemeenten bevestigen elf dat de aanmeldingsprocedure daadwerkelijk op de hierboven beschreven manier wordt ingevuld: de gemeente wordt per post of per e-mail attent gemaakt op de aanwezigheid van een nieuwe niet-pensioengerechtigde partner van een AIO-ontvanger. Veel van deze gemeenten geven aan dat niet duidelijk is of er een contactpersoon voor de SVB is die verantwoordelijk is voor de verwerking van de aanmeldingen. Een enkele gemeente geeft aan dat de (schriftelijke) aanmeldingen naar het algemene postadres van de gemeente worden gestuurd, waarna de melding wordt doorgestuurd naar de leidinggevende van een verantwoordelijk casemanagementteam, maar doorgaans is binnen deze gemeenten een vaste medewerker verantwoordelijk voor het contact met de SVB.

De doelgroep in beeld krijgen: alternatieve methoden
De melding door de SVB is bij vijf van de onderzochte gemeenten niet bekend. Het ontbreken van vaste (en de juiste) contactpersonen en het weinig voorkomen van AIO-gerechtigden met jongere partners zijn hier mogelijke redenen voor. In de interviews met gemeenten bleek echter dat sommige gemeenten de doelgroep via alternatieve, veelal informele wegen, wel in beeld hebben.

Zo kwam in één kleinere gemeente naar voren dat de verantwoordelijke afdeling de doelgroep in beeld kan krijgen doordat zij geregeld contact met de inburgeringsconsulent van de gemeente hebben. De medewerkers van desbetreffende gemeente stellen dat de AIO-gerechtigden in de eigen gemeente veelal te traceren zijn omdat ze bekend waren bij de gemeente als ontvangers van een WWB-uitkering

en/of als personen van buitenlandse komaf met een inburgeringsplicht. In een andere gemeente geven de verantwoordelijke personen aan goed informeel contact te hebben met medewerkers van de SVB en via dergelijke contacten (informeel) op de hoogte te raken van de doelgroep. Ook bleken enkele gemeenten bij navraag wel via de gemeentelijke registratie een uitdraai te kunnen maken van de doelgroep, omdat deze personen op een andere wijze in het systeem vermeld staan. Bijvoorbeeld als 'partner van 65-plus'.

Een deel van de gemeenten heeft de doelgroep niet in beeld
Er zijn echter ook gemeenten die in de interviews aangaven de doelgroep niet in beeld te hebben. Vier van de ondervraagde gemeenten geven aan niet bekend te zijn met de meldingen die SVB geeft en gebruiken geen alternatieve manieren om de doelgroep in kaart te brengen. Ook was het bij deze gemeenten niet mogelijk om via de gemeentelijke registratie de doelgroep in kaart te brengen, omdat de jongere partners van de AIO-gerechtigden niet geregistreerd staan. Desbetreffende gemeenten meldden dat de jongere partners van de AIO-gerechtigden dezelfde rechten hadden als bijstandsgerechtigden of als niet-uitkeringsgerechtigden (NUG).

3.2 De verwerking van aanmeldingen door gemeenten

Gemeenten beschouwen de jongere partners niet als aparte doelgroep
Alle gemeenten die we gesproken hebben, gaven aan geen apart re-integratiebeleid te hanteren voor de jongere partners van AIO-gerechtigden. Men wijst er veelal op het feit dat de doelgroep klein is, zowel in absolute als in relatieve zin (zie paragraaf 2.1). Enkele gemeenten voegen daaraan toe in het algemeen geen 'doelgroepenbeleid' te hanteren. Daarnaast is belangrijk dat de doelgroep in theorie niet verschilt van de rest van de gemeentelijke doelgroep. Er is om die reden geen gemeente die aparte re-integratieactiviteiten opzet die expliciet voor de jongere partners zijn bedoeld.

Categorisering: bijstandsgerechtigde of NUG
Gemeenten zien de jongere partners als onderdeel van de gehele groep werkzoekenden. Er is echter een tweedeling zichtbaar tussen gemeenten die de jongere partners als NUG categoriseren enerzijds en gemeenten die de jongere partners indelen onder de bijstandsgerechtigden anderzijds. Van de 16 ondervraagde gemeenten zijn er 12 die de jongere partners als bijstandsgerechtigden categoriseren. Door deze gemeenten wordt de doelgroep hetzelfde beoordeeld als de personen die WWB ontvangen, waarbij alleen voor de 'middengroep' re-integratietrajecten worden ingezet. Deze benadering wordt toegepast bij alle gemeenten die goed zicht hebben op de doelgroep. De gemeenten die de jongere partners als NUG categoriseren geven de jongere partners echter dezelfde rechten als andere NUG'ers: bij vrijwillige melding kan de jongere partner een re-integratietraject ontvangen. Deze benadering wordt toegepast door de 4 onderzochte gemeenten die niet concreet de doelgroep in beeld hebben.

Gemeenten hanteren hetzelfde instrumentarium
Eenzelfde instrumentarium aan re-integratiemiddelen wordt ingezet voor alle werklozen die in aanmerking komen om hier gebruik van te kunnen maken. Dit betekent dat in beginsel voor het bieden van re-integratieondersteuning geen onderscheid wordt gemaakt tussen jongere partners van AIO-gerechtigden en andere soorten uitkeringsgerechtigden.

De keuze om een re-integratietraject in te zetten en de keuze van specifieke re-integratie-instrumenten wordt gebaseerd op de persoonlijke omstandigheden van de

werkloze en diens afstand tot de arbeidsmarkt en niet op het type uitkering dat die werkloze ontvangt. Het feit dat bij sommige uitvoerende instanties van re-integratieondersteuning de AIO-regeling niet of nauwelijks bekend blijkt te zijn, is illustratief voor dit punt.

Meerderheid gemeenten screent de jongere partner op kans arbeidsmarkt
De meerderheid van de gemeenten zet instrumenten in om de kansen van de jongere partner op de arbeidsmarkt te meten, en op deze wijze te bepalen of er re-integratietrajecten ingezet worden. Ten aanzien van de jongere partners van de AIO beschikken gemeenten over twee instrumenten om vooraf de kansen van een werkloze te beoordelen voordat een re-integratietraject wordt ingezet: enerzijds een kort onderzoek op basis van Suwinet en de registraties van de gemeente zelf en anderzijds eventueel een (uitgebreid) intakegesprek.

Veel gemeenten voeren alleen het korte onderzoek uit. Zij geven als voornaamste reden hiervoor aan dat de doelgroep al bij de gemeenten bekend is, omdat ze voorheen WWB ontvingen. Gemeenten kunnen vervolgens op basis van reeds bekende informatie, zoals bijvoorbeeld leeftijd, etniciteit, arbeids- en uitkeringsverleden, een inschatting maken van de kansen op de arbeidsmarkt en succesvolle inzet van een re-integratietraject. Een zeer belangrijk punt hierbij, wat in veel gesprekken met gemeenten werd onderstreept, is dat veel AIO-gerechtigden of hun partners in het verleden een WWB-uitkering ontvingen en soms ook al aan één of meerdere re-integratietrajecten hebben deelgenomen.

Voor een enkele gemeente volgt nog een tweede stap: het voeren van een intakegesprek. Gemeenten zetten dit in wanneer de jongere partner niet bij de gemeente bekend is of wanneer ze de kansen op de arbeidsmarkt nader willen uitdiepen. Dit intakegesprek kan telefonisch en in enkele gevallen persoonlijk plaatsvinden. Een enkele gemeente geeft aan het intakegesprek tevens als een adviesgesprek te zien en beschouwt dit als een vorm van re-integratieondersteuning.

3.3 De feitelijke inzet van re-integratieondersteuning

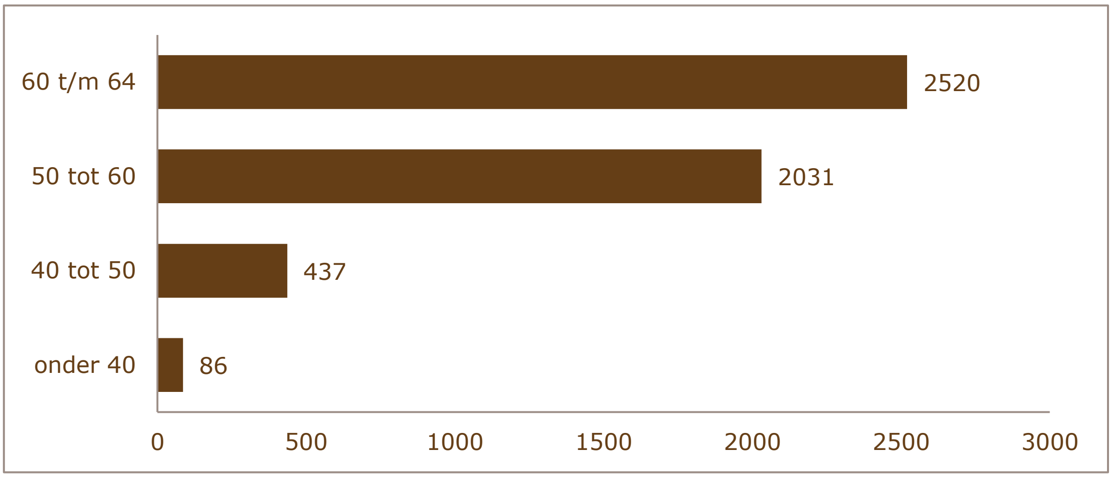
In de praktijk ontvangen jongere partners zelden een re-integratietraject
Een gemeenschappelijk beeld, is dat gemeenten zelden een re-integratietraject bieden aan de jongere partners van AIO-gerechtigden. Dit komt enerzijds omdat vrijwillige aanmelding in de praktijk vrijwel niet voorkomt, maar veel belangrijker is dat de jongere partners vrijwel niet in de 'middengroep' vallen. Uit de gesprekken met gemeenten komt unaniem naar voren dat de jongere partners van AIO-gerechtigden voor het overgrote deel een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben en zeer moeilijk te bemiddelen zijn op weg naar betaald werk. Hiervoor worden consequent drie oorzaken genoemd:

1. de jongere partners van AIO-gerechtigden hebben vaak onvoldoende arbeidsverleden en werkervaring;
2. de jongere partners hebben zelf ook een hoge leeftijd;
3. de jongere partners zijn veelal van buitenlandse komaf.

De eerste oorzaak, het gebrek aan arbeidsverleden, is voor een aanzienlijk deel inherent aan de AIO-regeling. Wanneer de partner van de AOW-gerechtigde zelf werkt, komt de AOW-gerechtigde doorgaans niet in aanmerking voor de AIO. Wanneer de jongere partner slechts sinds korte tijd werkloos is en er sprake is van spaargeld of een andere vorm van opgebouwd vermogen evenmin. In veel gevallen zullen daarom

AOW-gerechtigden met jongere partners die wél een significant arbeidsverleden hebben doorgaans geen AIO ontvangen.
De relatief hoge leeftijd van de jongere partners van AIO-gerechtigden wordt bevestigd in de gegevens die door de SVB zijn aangeleverd. Deze gegevens zijn grafisch weergegeven in onderstaand figuur. De figuur laat zien dat ongeveer de helft van alle jongere partners 60 jaar of ouder is. Van de overige is meer dan 90 procent ouder dan vijftig.

figuur 2: Leeftijd van de jongere partners van AIO-gerechtigden (peildatum: 1 oktober 2014).



Bron: SVB

De derde oorzaak voor de lage inschatting van de kansen op re-integratie op de arbeidsmarkt van de jongere partners van AIO-gerechtigden, betreft het feit dat AIO-ontvangers veelal van buitenlandse komaf zijn (zie tabel 2 op de volgende pagina). Door een slechte beheersing van de Nederlandse taal, het niet beschikken over een netwerk buiten de eigen (etnische) kring en een gebrek aan motivatie ingegeven door traditionele opvattingen over de rolverdeling tussen man en vrouw[16] wordt de kans op re-integratie laag ingeschat.
Tevens geven gemeenten aan dat de doelgroep in het verleden vaak al (meerdere) re-integratietrajecten heeft ontvangen en het niet rendabel is om nog meer trajecten in te zetten

Gemeenten zetten eerder in op participatie en 'tegenprestatie'
Bij elkaar opgeteld is het gevolg dat slechts zeer sporadisch door gemeenten re-integratietrajecten worden ingezet voor de jongere partners van AIO-gerechtigden. Enkele gemeenten geven echter aan wel degelijk nut te zien in de inzet van de doelgroep in participatietrajecten of vrijwilligerswerk. Daarnaast vermoeden gemeenten dat, met de invoering van de Participatiewet en de verplichte tegenprestatie, ze in de toekomst meer gaan inzetten op participatie voor de 'onderkant', zo ook de jongere partners van de AIO-gerechtigden. Van het daadwerkelijk afdwingen van een tegenprestatie door de partners van AIO-gerechtigden lijkt momenteel nog geen sprake.

[16] Van de 5.074 partners van AIO-gerechtigden zijn er 4.800 vrouwen en 274 mannen.

tabel 2 Per land van herkomst het aantal AIO-gerechtigden met een jongere partner. Alleen landen van herkomst van meer dan 50 AIO-gerechtigden worden getoond (Peildatum: 1 oktober 2014).

Land	*Aantal jongere partners van AIO-gerechtigden*
Marokko	1366
Turkije	619
Irak	419
Nederland	369
Afghanistan	331
Suriname	229
Voormalig Joegoslavië	229
Iran	150
China	143
Syrië	114
Voormalige Sovjet-Unie	114
Italiaans Somaliland	77
Nederlandse Antillen	67
Hongkong	65
Brits Indië	61
Pakistan	52

Bron: SVB

Gemeenten geven ook (gedeeltelijke) ontheffing
Indien ingeschat wordt dat de jongere partner niet kan werken, kan er in individuele gevallen (wanneer er dringende redenen zijn) een ontheffing op re-integratie afgegeven worden door de SVB op voordracht van de gemeente. Indien ook participatie niet mogelijk is, volgt er in theorie een volledige ontheffing. Een enkele gemeente geeft expliciet aan deze lijn te volgen.

Toch zien we in de statistieken van de SVB dat deze bijna geen ontheffing afgeeft. Mogelijk omdat de SVB hierover niet geïnformeerd wordt door gemeenten. Maar ook in de interviews kwam naar voren dat de medewerkers niet altijd zicht hadden op het verlenen van een ontheffing. Wat betreft de gemeenten die op voorhand de doelgroep niet in beeld hebben, ligt dit in de lijn der verwachting. Een enkele gemeente geeft aan alleen een ontheffing te geven op het moment dat er sprake is van 'andere problematiek'. Ook licht een andere gemeente toe dat zij geen ontheffing willen verlenen, om zo de mogelijkheid open te houden om in de toekomst wél iets te kunnen vragen van de doelgroep.

Bij inzet re-integratietrajecten worden de kosten en baten afgewogen
Omdat het zelden voorkomt dat de gemeente de jongere partner onder de categorie 'middengroep' benoemt, hebben we binnen gemeenten weinig medewerkers gesproken die ervaring hadden met het inzetten van re-integratietrajecten voor deze doelgroep. De medewerkers die deze ervaring hadden, gaven aan dat ze bij de keuze van het re-integratietraject de kosten en baten afwegen. Dit gebeurt niet op een andere manier dan bij andere WWB-ers.

En enkele keer vraagt een klantmanager zich hardop af of andere collega's hetzelfde zouden doen. Het feit dat de uitkeringsgegevens elders (SVB) opgevraagd moeten worden en de gemeente er zelf niet direct de (financiële) vruchten van pakt, kan

volgens deze medewerker voor anderen wellicht als drempel worden ervaren en leiden tot het niet aanbieden van een re-integratietraject.

Lastig om succes van re-integratie in te schatten
Omdat gemeenten zeer zelden re-integratietrajecten inzetten, is het nauwelijks mogelijk om een inschatting te geven van de mate waarin dit met succes gebeurt. Wel wijzen meerdere gemeenten erop dat re-integratietrajecten *in theorie* succesvol kunnen zijn, waarbij de mate van motivatie en doorzettingsvermogen van de klant van groot belang is.

Uitstroom door het vinden van werk is zeldzaam
De regiokantoren van de SVB geven aan dat uitstroom door het vinden van werk door de jongere partners in de praktijk zelden voorkomt. De geleverde gegevens bevestigen dit beeld. De stroomgegevens in tabel 3 laten zien dat er bij ongeveer een derde van de beëindigingen van AIO-uitkeringen voor gerechtigden met een jongere partner sprake is van overlijden. Daarnaast is het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd door de jongere partner zelf een reden voor beëindiging: het huishouden wordt dan niet langer als door de SVB als 'AIO-gerechtigde met jongere partner' gecategoriseerd. Andere gegevens laten zien dat op peildatum 1 oktober 2014 er 701 jongere partners waren van 64 jaar oud. Deze partners bereiken binnen een jaar de pensioengerechtigde leeftijd waardoor het huishouden uitstroomt uit de categorie 'AIO-gerechtigde met jongere partner'. Wanneer dit aantal als indicatief wordt beschouwd, kan geconcludeerd worden dat hoogstens een klein deel van de in de tabel genoemde 'uitstroom om overige redenen' van 742 per jaar plaats vindt door het vinden van werk, nog ongeacht de vraag of hier re-integratie aan te pas is gekomen.

Tabel 3 Stroomgegevens over 2013: nieuwe gehonoreerde aanvragen van AIO door huishoudens met een jongere partner en uitstroom van huishoudens uit de categorie 'AIO-gerechtigde met jongere partner'

	Instroom		*Uitstroom*
Nieuwe gehonoreerde aanvragen van AIO door AOW-ers met jongere partner	974	Beëindiging door overlijden	363
		Uitstroom om overige redenen	742
Totaal	974	Totaal	1105

Bron: SVB

4 Samenwerking tussen SVB en gemeenten

In hoofdstuk 3 is de procedure uiteengezet die moet worden gevolgd voor het bieden van ondersteuning aan de jongere partners van AIO-gerechtigden. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag op welke wijze de SVB en gemeenten samenwerken.

4.1 Op welke punten moet worden samengewerkt?

Samenwerking als onderdeel van de formele procedure
De verschillende procedurele stappen die moeten worden gevolgd door gemeenten en de SVB zijn vastgelegd in wederzijdse afspraken die gemaakt zijn in 2010, ten tijde van de overdracht van de uitvoering van de AIO. De gemaakte afspraken betreffen voor een aanzienlijk deel de uitwisseling van informatie tussen de gemeenten en de SVB. De gemeente levert in sommige gevallen informatie voor de beoordeling van een aanvraag van AIO; de SVB licht de gemeente in wanneer er sprake is van een (nieuwe) jongere partner van een AIO-gerechtigde en de gemeente informeert de SVB over de voortgang van de re-integratie van de jongere partner. Naast het uitwisselen van informatie zijn gemeenten voor sancties en ontheffingen afhankelijk van de SVB: alleen de SVB kan sancties opleggen of ontheffing van de re-integratieplicht verlenen.

Samenwerking vindt plaats als re-integratieondersteuning plaatsvindt
In het vorige hoofdstuk komt reeds naar voren dat de mate waarin daadwerkelijk re-integratieondersteuning wordt verleend aan de jongere partners van AIO-gerechtigde gering is. Deze constatering is van groot belang voor de interpretatie van de huidige stand van zaken met betrekking tot de samenwerking tussen gemeenten en de SVB: de verschillende punten waarop beide partijen moeten samenwerken, met als enige uitzondering de aanmelding bij gemeenten, worden pas van belang nadat re-integratieondersteuning is ingezet. Wanneer geen re-integratieondersteuning wordt aangeboden, zijn de vervolgstappen waarbij moet worden samengewerkt niet aan de orde.

4.2 Aanmelden van de jongere partner bij de gemeente

SVB meldt de doelgroep aan, maar dit is niet altijd bij gemeenten bekend
Een punt waarop samenwerking tussen gemeenten en SVB moet plaatsvinden, ongeacht of de gemeente re-integratieondersteuning verleent, is de aanmelding van de jongere partners bij de gemeente. Vrijwel alle SVB-regiokantoren geven aan dat ze gemeenten op de hoogte te stellen op het moment dat zij een AIO toekennen aan een huishouden waarin sprake is van een jongere partner. Sommige SVB-kantoren doen dat per brief, anderen per e-mail. Dit komt echter niet overeen met de mate waarin gemeenten zeggen geïnformeerd te worden. Veel gemeenten geven weliswaar aan de schriftelijke aanmelding van nieuwe jongere partners van AIO-gerechtigden te ontvangen, maar zo schat één gemeente het aantal ontvangen brieven in een jaar op ongeveer de helft van het aantal jongere partners dat in de statistieken van de SVB is opgenomen en geven een aantal gemeenten aan 'sporadisch' bericht te ontvangen van de SVB over een jongere partner. Daarnaast geven verschillende gemeenten aan geen aanmeldingen door de SVB te ontvangen.

Contactpersonen
Het feit dat de aanmeldingsprocedure in veel gevallen niet vlekkeloos verloopt, kan grotendeels worden verklaard uit het feit dat veel gemeenten geen vaste contactpersoon hebben voor de SVB, of dat de bij de SVB bekende contactpersoon niet de juiste contactpersoon blijkt te zijn. Daarnaast hadden ook niet alle SVB-kantoren een lijst met contactpersonen paraat.

Andersom weten gemeenten niet altijd bij wie zij bij het SVB-kantoor terecht kunnen voor zaken omtrent de AIO. Hoewel ieder SVB-regiokantoor intern heeft vastgelegd wie dat is, blijken niet alle gemeenten daarvan op de hoogte zijn. Gemeenten blijken echter wel contact te kunnen leggen als ze daar zelf de noodzaak toe zien: voor een enkele gemeente was dit onderzoek een aanleiding om bepaalde zaken uit te zoeken en contact te zoeken met de SVB. Ook heeft één gemeente in het verleden de SVB benaderd om informatie te ontvangen over de wijze waarop de gemeente de jongere partners dienen te ondersteunen.

Onduidelijk waar dit aan te wijten valt
Het is onduidelijk of het gebrek aan berichtgeving te wijten is aan onvoldoende berichtgeving door de SVB of te wijten aan de gemeenten zelf. Gezien de onduidelijkheid bij de SVB over contactpersonen bij gemeenten is het bijvoorbeeld mogelijk dat de SVB de brieven of e-mails naar een algemeen adres of een verkeerde persoon stuurt, waarna de brief de juiste persoon nooit bereikt. Wanneer er vervolgens geen concrete afspraken gemaakt zijn over de interne verspreiding van deze kennisgeving, kan een aanmelding binnen de organisatie blijven zweven. Er blijkt bijvoorbeeld dat niet alle gemeenten zicht hebben op de plaats waar brieven van de SVB binnenkomen. Slechts één gemeente geeft aan dat er intern afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop een melding van de SVB op de goede plek moet komen.

4.3 Inlichten van de SVB over re-integratie-inspanningen

Informeren over re-integratie-inspanningen
Veel van de gemeenten die we gesproken hebben, zijn ervan op de hoogte dat zij de SVB op de hoogte dienen te stellen van de re-integratie-inspanningen die zij (van plan zijn te) leveren aan de jongere partner van de AIO-gerechtigden. Zoals in hoofdstuk 3 naar voren komt, is er echter van re-integratie-inspanningen vrijwel nooit sprake. Om deze redenen is het ook vrijwel nooit noodzakelijk dat gemeenten de SVB hierover inlichten. Overigens is het in veel gemeenten onduidelijk wie intern verantwoordelijk is om de SVB in te lichten als er re-integratie-inspanningen worden geleverd. Slechts een enkele gemeente heeft daarover interne afspraken gemaakt. Hierdoor zien we dat de SVB vrijwel niet op de hoogte wordt gebracht van de geboden re-integratie-inspanningen. Slechts één gemeente die we gesproken hebben, geeft aan de SVB structureel te informeren.

Ontheffingen van de re-integratieplicht
Gemeenten kunnen de SVB verzoeken de jongere partner ontheffing van de re-integratieplicht te verlenen. Dit komt echter slechts sporadisch voor. De regiokantoren van de SVB ontvangen vrijwel nooit dergelijke verzoeken.
Ondanks de wens om geïnformeerd te worden over de re-integratie door de gemeente, vormt dit voor geen enkel SVB-kantoor aanleiding om gemeenten te benaderen met de vraag om meer terug te koppelen. De SVB-kantoren zien geen aanvullende taken voor zichzelf weggelegd op het gebied van de re-integratie van de jongere partner.

Gemeenten lijken een vergelijkbare opvatting te hebben over de scheiding van verantwoordelijkheden. Een enkele gemeente geeft aan contact te hebben gezocht met de SVB om advies over de gewenste te verlenen re-integratie-inspanningen. Andere gemeenten hebben geen behoefte aan ondersteuning van de SVB bij het uitvoeren van hun re-integratiebeleid.

4.4 Het inlichten van de SVB bij sancties of beëindiging AIO

De SVB kan na advies van de gemeente een sanctie opleggen
Als verstrekker van de AIO kan de SVB een AIO-gerechtigde een sanctie opleggen als door de AIO-gerechtigde of diens partner niet aan de regels wordt voldaan. Een sanctie betreft veelal een boete, dan wel een korting op de AIO-uitkering. De re-integratieplicht van de jongere partner kan eveneens aanleiding zijn voor het opleggen van een sanctie. In dat geval verleent de jongere partner onvoldoende medewerking aan het re-integratieproces. Als dat het geval is, dan is het de gemeente degene die dat moet signaleren en de partner kan voordragen bij de SVB voor een sanctie.

SVB-kantoren ontvangen vrijwel geen verzoeken voor een sanctie
De meeste SVB-kantoren geven aan van gemeenten vrijwel nooit bericht te ontvangen over de wens een sanctie op te leggen vanwege te weinig re-integratie-inspanningen van de jongere partner. Ook het merendeel van de gemeenten geeft aan de SVB nooit te adviseren over het opleggen van een sanctie. Slechts twee gemeenten geven aan dat zij wel eens een melding hebben gemaakt bij de SVB over het niet nakomen van re-integratieverplichtingen. Tabel 4 laat zien dat de SVB in 2014 117 sancties heeft opgelegd en dat de meest voorkomende aanleidingen voor het nemen van deze maatregel, het niet bijtijds inlichten over het ontvangen van (extra) inkomsten was. Het gaat hier met name over het niet tijdig melden van (buitenlandse) uitkeringen, inkomen uit arbeid of het verkrijgen van vermogen.[17]

[17] De data zijn aangeleverd door de SVB.

Tabel 4 Aanleiding voor genomen maatregelen tegen AIO-gerechtigden met jongere partners tijdens 2013

Aanleiding	*Aantal keer genomen*
Uitkering niet tijdig gemeld	37
Inkomen uit arbeid niet tijdig gemeld	19
Geen bewijsstukken recht/hoogte AOW	16
Niet tijdig melden overschrijden max vakantieduur	12
Niet melden van verblijf langer dan 3 maanden in het buitenland	7
Buitenlandse uitkering niet tijdig gemeld	5
Niet melden verkrijgen vermogen/aanwas	5
Gezamenlijke huishouden niet tijdig gemeld	3
Onjuist/geen formulier inkomen partner	3
Geen controle mogelijk door SVB	2
Tekortschietend besef verantwoordelijkheid	2
Formulier niet naar waarheid ingevuld	1
Formulier niet volledig ingevuld	1
Geen bewijsstukken inkomen partner	1
Geen informatiebronnen aan SVB getoond	1
Niet-conjucturele verhoging inkomen niet tijdig gemeld	1
Scheiding tafel/bed niet tijdig gemeld	1

Bron: SVB

In het vorige hoofdstuk komt naar voren dat succesvolle re-integratie zeer sporadisch voorkomt. Als gevolg daarvan geven de regiokantoren van de SVB aan vrijwel nooit te worden geïnformeerd door gemeenten dat een jongere partner werk heeft gevonden en dat de AIO kan worden verlaagd of beëindigd. De SVB geeft echter aan dat wanneer er succesvolle re-integratie plaatsvindt, men ook niet per definitie afhankelijk is van gemeenten om hiervan kennis te nemen. De SVB heeft toegang tot verschillende informatiebronnen, de polisadministratie van het UWV en de belastingdienst waaruit kan worden afgeleid dat de jongere partner van een AIO-gerechtigde werk heeft gevonden.